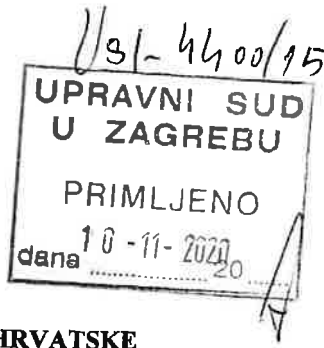




REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16



Poslovni broj: Usž-2921/18-2

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Ane Berlengi Fellner, predsjednice vijeća, Mirjane Čačić i Arme Vagner Popović, članica vijeća, te sudske savjetnice Maje Novosel, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja kojeg zastupa opunomoćenik

odvjetnik iz Odvjetničkog društva protiv
tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, R.F. Mihanovića 9, uz sudjelovanje zainteresirane osobe
kojeg zastupa opunomoćenica koju zastupaju opunomoćenice

radi diskriminacije u određivanju prioriteta u uvjetima ograničenja infrastrukturnih kapaciteta, odlučujući o žalbi tužitelja protiv presude Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: od 12. ožujka 2018. godine, na sjednici vijeća održanoj 17. rujna 2020.

presudio je

I.Odbija se žalba tužitelja i potvrđuje presuda Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: od 12. ožujka 2018. godine.

II.Odbija se zahtjev tužitelja za naknadom troškova žalbenog upravnog spora.

Obrazloženje

Osporenom presudom prvostupanjskog suda, pod točkom I. izreke, odbijen je tužbeni zahtjev za poništenje rješenja tuženika, klasa: UP/I-341-02/15-02-01, urbroj: 376-12-15-11 od 25. studenoga 2015. godine kojim je odbijen prigovor tužitelja zbog diskriminacije u određivanju prioriteta u uvjetima ograničenja infrastrukturnih kapaciteta u prekograničnom prometu na graničnom prijelazu Koprivnica – Gyekenyes, protiv upravitelja infrastrukture

(I. izreke), dok je pod točkom II. izreke odbijen tužitelj sa zahtjevom za naknadu troškova prvostupanjskog upravnog spora u iznosu od 3.125,00 kn.

Tužitelj je protiv citirane presude prvostupanjskog suda podnio žalbu iz svih zakonom propisanih razloga u bitnom navodeći da je prvostupanjski sud odbio sve dokazne prijedloge tužitelja smatrajući da su isprave zainteresirane osobe i stručnost djelatnika tuženika HAKOM-a dovoljne za donošenje odluke. Smatra da mu je u konkretnom slučaju povrijeđeno ustavno zajamčeno pravo iz odredbe članka 29. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske. Ističe da je između ostalog predlagao vještačenje po vještaku prometne struke radi utvrđenja je li u spornom trenutku kada je mađarski upravitelj infrastrukture dopustio prolazak vlakova, tužitelj imao na raspolaganju lokomotivu za prelazak granice

preko spornog graničnog prijelaza, kao i gdje su se po tvrdnjama upravitelja i infrastrukture nalazile u tom periodu lokomotive, redosljed primopredaje vlakova, te da vještak utvrdi način komunikacije hrvatskih i mađarskih upravitelja infrastrukture, kao i temeljem čega je hrvatski upravitelj infrastrukture dostavio odluku mađarskog upravitelja infrastrukture. Poziva se na odredbu članka 21. stavak 1. Zakona o regulaciji tržišta željezničkih usluga (Narodne novine, broj 71/14.) prema kojima agencija odlučuje na sjednicama vijeća agencije, te na članak 5. stavak 1. ZUP-a, članak 22. stavak 1. istog Zakona. Poziva se i na odredbu članka 6. stavak 1. točka 1. te članak 16. stavak 1. Zakona o regulaciji tržišta željezničkih usluga (dalje: ZRTŽU-a), ističući da je navedeni Zakon *lex specialis* koji se ima primjenjivati prije odredbi Zakona o općem upravnom postupku koji se primjenjuje kada posebnim zakonom nije nešto drugo određeno. Sukladno tomu odluke agencije se donose na sjednicama vijeća agencije, službena osoba koja donosi odluke i vijeće agencije, odnosno predsjednik vijeća, dok postupak vodi službena osoba, a to je vijeće agencije. Ukazuje da je na usmenoj raspravi održanoj dana 27. listopada 2015. godine postupak vodila neovlaštena osoba jer je postupak trebalo voditi vijeće agencije sukladno odredbama Zakona na koje se poziva tužitelj a ne zaposlenica odjela željezničkih usluga HAKOM-a. U odnosu na činjenice vezane za vođenje postupka važno je za naglasiti kako je sporno razdoblje od 21. rujna do 23. rujna, a ne samo 22. rujna 2015. godine kada nije otpremljen niti jedan vlak tužitelja preko graničnog prijelaza Koprivnica – Gyekenyes, dok su istog dana otpremljena dva vlaka RCC-a. Tužitelj ukazuje da upravitelj infrastrukture dostavljenim očitovanjem i dokumentacijom nije ni na koji način argumentirano otklonio navode prigovora, već paušalno ponavlja da tužitelj nije imao na raspolaganje lokomotive za vlakove, te takav zaključak stručne osobe tužitelja tuženik prihvaća. Upravitelj infrastrukture navodi kako je nakon incidenta koji se dogodio na prelasku mađarske granice na graničnom prijelazu Beli Manastir – Măgyarboly, nakon incidenta s vlakom, drugi vlakovi su upućeni iz kolodvora Osijek za kolodvor Botovo. Vlakovi da dovoze izbjeglice do kolodvora Botovo, izbjeglice izlaze iz vlaka te pješice prelaze granice do kolodvora Gyekenyes, gdje mađarske vlasti organiziraju prihvati i daljnju otpremu. Za vrijeme dolaska vlaka u kolodvor Botovo do odlaska izbjeglica iz kolodvora Gyekenyes ne obavlja se promet teretnih vlakova na graničnoj pruzi, mađarsko osoblje da se ne javlja na telefon, što zna trajati nekoliko sati. Upravitelj infrastrukture tvrdi obzirom da se svakodnevno obavlja prijevoz od najmanje dva do najviše 5 vlakova s izbjeglicama, jasno je da je redovna primopredaja teretnih vlakova po voznom redu onemogućena. Ističe da nije dostavila nikakove dokaze u vezi s incidentima koji su se događali na spomenutom dijelu pruge, a koje je trebalo prijaviti nadležnog agenciji za istraživanje nesreća u zračnom pomorskom i željezničkom prometu u smislu članka 7. stavak 3. i članka 109. do 119. Zakona o sigurnosti i interoperabilnosti željezničkog prometa. Ističe a u odnosu na mogućnost korištenja lokomotiva na kolodvoru Koprivnica u spornom predjelu jasnim da je tužitelj imao raspoložive lokomotive tvrdeći da su iste bile spremne za vožnju što sama činjenica da njenog odlaska iz kolodvora u 6,45 sati potvrđuje, samo 10 minuta nakon odlaska vlaka RCC-a u 6,35 sati. Ističe da su od dvije lokomotive za koje tužitelj tvrdi da su bile u kolodvoru Koprivnica, jedna bila zakvačena za drugi vlak a za drugu da ne može utvrditi gdje je bila. Upravo zbog navedenog predlagao je vještačenje da bi se utvrdilo je li tužitelj imao na raspolaganju lokomotive u kolodvoru Koprivnica, koliko vremena bi mu bilo potrebno za formiranje vlaka od trenutka dobivanja odobrenja od mađarskog upravitelja infrastrukture, te koji vlak je po voznom redu imao prednost prolaska. Smatra da je spornoj dana u uvjetima ograničenja infrastrukturnih kapaciteta tužitelj bio oštećen u predaji vlakova u odnosu na konkurentne prijevoznike. Predlaže usvojiti žalbu uz trošak sastava žalbe s pripadajućim PDV-om u iznosu od 3.906,25 kn.

Tuženik u svom očitovanju ističe da je u konkretnom slučaju činjenično stanje u cijelosti utvrđeno, te stoga nije bilo potrebe za vještačenjem vještaka prometne struke, a osim toga da tuženik kao nadležno regulatorno tijelo za regulaciju tržišta željezničkih usluga, raspolaže stručnjacima prometne struke koji su radili na osporavanom predmetu. Tuženik je specijalizirano javno tijelo koje se bavi pitanjima iz područja regulacije tržišta željezničkih usluga, zbog čega se argument tužitelja o provođenju vještačenja u postupcima koji se vode pred javnim tijelima kao opće poznatoj činjenici ne može nikako prihvatiti, jer tuženik između ostalog zapošljava stručnjake iz područja željezničkog prometa, prava i ekonomije. Regulacija tržišta željezničkih usluga podrazumijeva i razumijevanje postupka izrade voznog reda, regulacije prometa i prometne tehnologije. Stoga tuženik ima potrebno specifično stručno znanje za utvrđivanje činjenica i njihove ocjene. Činjenično stanje je potpuno i pravilno utvrđeno, jer je razvidno gdje je bila koja lokomotiva, koji vlak je bio spreman u kritično vrijeme i koliko je vlakova i kojeg prijevoznika prešlo granicu u razdoblju od 21. do 23. rujna 2015. godine na graničnom prijelazu Koprivnica – Gyekenyes. Posljedično, proizlazi da je ovaj zahtjev tužitelja paušalan i neosnovan. U odnosu na navod tužitelja da je postupak pred tuženikom trebalo voditi vijeće a ne zaposlenica odjela željezničkih usluga tuženika, tuženik se očituje kako je člankom 23. ZUP-a propisano da u upravnom postupku postupa službena osoba kojoj je u opisu poslova vođenje postupka, a službena osoba koja vodi postupak mora imati odgovarajuću stručnu spremu, potrebno radno iskustvo i položen državni stručni ispit. Nije sporno da je vijeće tuženika kao kolektivno tijelo koje obavlja funkciju „čelnika tijela“ donijelo osporavano rješenje, sukladno svojoj nadležnosti iz članka 10. stavak 1. ZRTŽU-a. Tužitelj prigovora da je usmenu raspravu u ispitnom postupku vodila neovlaštena osoba, smatrajući kako je postupak trebalo voditi vijeće tuženika, a ne zaposlenica odjela željezničkih usluga tuženika. Prema tužitelju niti jedna službena osoba tuženika, bez obzira na svoju stručnu spremu, radno iskustvo i državni stručni ispit, nije ovlaštena voditi postupak, već je to jedino ovlašten čelnik tijela tj. vijeće a što je pogrešno tumačenje. U ovom slučaju usmenu raspravu vodila je diplomirana pravica s položenim pravosudnim ispitom zaposlena na radnom mjestu višeg stručnjaka za željezničke usluge, u čiji opis poslova pripada vođenje postupka u vezi prigovora na uvjete pristupa željezničkoj mreži, a što je razvidno iz Pravilnika o sistematizaciji radnih mjesta tuženika. Radi se o uobičajenoj upravnoj praksi, koja nije dovedena u pitanje u brojnim presudama Visokog upravnog suda povodom odluka i rješenja tuženika istu praksu primjenjuju i druga javnopravna tijela, poput npr. Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja. Ističe da su ključne činjenice u predmetu da je zbog izbjegličke krize postojao zastoj u redovnoj otpremi teretnih vlakova iz kolodvora u Koprivnici prema prijelazu Gyekenyes u Mađarskoj. Tuženik nije imao saznanja da se dogodio incident, niti je nadležan za incidente, već Agencija za sigurnost željezničkog prometa. Postupak pred tuženikom je pokrenut 1. listopada 2015. godine, a događaji na koji ukazuje tužitelj dogodili su se u rujnu 2015. godine.

nije mogla utjecati na to kad će mađarski upravitelj infrastrukture dati dozvolu za prelazak granice. Tužitelj je samostalno odlučio da dio svojih vlakova uputi prema drugom graničnom prijelazu na kojem je situacija bila normalna. Tuženik je u postupku razmatrao sporno razdoblje od 21. do 23. rujna 2015. što je razvidno iz obrazloženja osporenog rješenja. U trenutku otpreme vlaka prijevoznika RCC-a u kolodvoru Koprivnica nije bilo niti jednog vlaka tužitelja koji je bio spreman za otpremu. Za otpremu vagona iz kolodvora u obliku vlaka potrebno je obaviti spajanje vagona s lokomotivom te ih pripremiti za vožnju, što je tehnološki proces koji traje oko pola sata. Sve navedene činjenice utvrđene su na temelju podataka iz spisa predmeta i za njihovo utvrđivanje tuženik je kao regulatorno tijelo nadležno za tržište željezničkih usluga raspolagao odgovarajućim stručnim znanjem. Predlaže odbiti žalbu kao neosnovanu.

Zainteresirana osoba u svom odgovoru na žalbu ističe da tužitelj opetovano i paušalno ponavlja niz tvrdnji koje je već ranije iznosio i na koje se zainteresirana osoba već očitovala ostajući kod svih navoda iz ranijih očitovanja. Smatra važnim istaknuti da tužitelj i dalje inzistira na provođenju vještačenja kao jedinog mogućeg dokaza kojim bi se utvrdila raspoloživost lokomotiva odnosno spremnost vlakova za otpremu u kolodvoru Gyekenyes, a istovremeno nije spisu priložio niti jedan drugi dokaz, poput evidencija kojima raspolaže, već je evidencije tužitelja priložila zainteresirana osoba. Tužitelj svoje evidencije nije priložio jer mu ne idu u korist već inzistira na provođenju vještačenja pa iz navedenog proizlazi da tužitelju uopće nije u interesu dokazivanje istine. Navodi u žalbi da mu je povrijeđeno pravo da brani svoja prava pod uvjetima koji ga ne stavljaju u bitno nepovoljniji položaj u odnosu na njegova protivnika, dokazi koje nije koristio, te je regularno tijelo imalo potrebna znanja da na temelju predloženih dokaza utvrdi činjenično stanje. Tužitelju ni u jednom slučaju nije uskraćena mogućnost očitovati se na navode i dokaze drugih stranaka u postupku. Predlaže odbiti žalbu kao neosnovanu.

Žalba nije osnovana.

Ispitujući presudu prvostupanjskog upravnog suda u granicama žalbenih razloga sukladno članku 73. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17., dalje: ZUS), ovaj Sud ocjenjuje da žalbeni razlozi nisu osnovani.

Nakon razmatranja svih pravnih i činjeničnih pitanja, imajući u vidu činjenice utvrđene u upravnom postupku, prvostupanjski upravni sud je pravilno ocijenio da je rješenje tuženika doneseno na temelju potpuno i pravilno utvrđenog činjeničnog stanja, na koje činjenično stanje je na pravilan način primijenilo materijalno pravo.

Upravni postupak koji je prethodio donošenju osporenog rješenja pokrenut je po prigovoru tužitelja tuženiku zbog diskriminacije u određivanju prioriteta u uvjetima ograničenja infrastrukturnih kapaciteta u prekograničnom prometu na graničnom prijelazu Koprivnica- Gyekenyes, a protiv zainteresirane osobe kao upravitelja infrastrukture u skladu s odredbom članka 12. ZRTŽU.

Iz spisa predmeta dostavljenog Sudu proizlazi da je u konkretnom slučaju uslijed izbjegličke krize nastupio zastoj pri redovitoj otpremi teretnih vlakova na kolodvoru Koprivnica u razdoblju od 21. do 23. rujna 2015. godine. Naime, na navedenom kolodvoru, zbog prevoženja izbjeglica vlakom u Mađarsku došlo je do nemogućnosti redovne otpreme teretnih vlakova, međutim, prijem vlakova bio je omogućen na drugom graničnom prijelazu Kotoriba-Muraskeresztur, gdje je tužitelj i predao vlakove. Ovaj Sud prihvaća mišljenje tuženika da u tako nastaloj situaciji zainteresirana osoba nije mogla na bilo koji način biti u mogućnosti utjecati na činjenicu stavljanja u funkciju graničnog prijelaza na kolodvoru Koprivnica, sve zbog objektivnih okolnosti ograničenja infrastrukturnih kapaciteta. Naime, tužitelj nije čekao otvaranje graničnog prijelaza Koprivnica- Gyekenyes, već se uputio na najbliži granični prijelaz na kojemu takvih smetnji nije bilo.

Prvostupanjski upravni sud u obrazloženju osporene presude pravilno zaključuje da obzirom na cjelokupne okolnosti koje su se događale u spornom vremenu, a koje su nedvojbeno u određenoj mjeri poremetile organizaciju primopredaje teretnih vlakova na graničnom prijelazu Koprivnica-Gyekenyes, obzirom na dolaske vlakova sa izbjeglicama, te potrebu promptnog reagiranja na način da se uspostavi promet teretnim vlakovima prisutnost pojedine lokomotive na kolodvoru Koprivnica, a bez mogućeg otpremanja vlaka (bez vagona) ne može se smatrati raspoloživim vlakom za otpremu.

Prvostupanjski upravni sud se u obrazloženju osporene presude pozvao na mjerodavne odredbe Zakona o regulaciji tržišta željezničkih usluga (Narodne novine, broj 71/14., dalje:

ZRTŽU-odredbe članka 9., 10., 12., 21., 22. citiranog Zakona). Pritom se posebno skreće pozornost na odredbu članka 22. citiranog Zakona kojim je propisano da se u upravnim postupcima koji su u nadležnosti Agencije primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku.

Stoga, je prvostupanjski upravni sud pravilno odbio prigovor tužitelja vezano za službenu osobu koja je bila ovlaštena voditi raspravu odnosno postupak pred tuženikom o čemu se i sam tuženik pravilno pozvao na odredbu članka 23. ZUP-a kojim je propisano da u upravnom postupku postupa službena osoba kojoj je u opisu poslova vođenje postupka pri čemu službena osoba koja vodi postupak mora imati odgovarajuću stručnu spremu, potrebno radno iskustvo i položen državni stručni ispit. U konkretnom slučaju je usmenu raspravu vodila službena osoba po sistematizaciji radnih mjesta ovlaštena voditi i upravljati postupkom u kojem odluke donosi vijeće Agencije.

Nadalje, i ovaj Sud nalazi neosnovanim prigovor tužitelja da je u konkretnom slučaju trebalo provesti vještačenje po vještaku prometne struke na okolnosti na koje ukazuje tužitelj u žalbi iz razloga što tuženik kao regulatorno tijelo prema ocjeni ovog Suda ima potrebno specifično stručno znanje temeljem kojeg može utvrđivati činjenice i iste ocjenjivati budući je javno tijelo koje se bavi pitanjima iz područja regulacije tržišta željezničkih usluga te ima stručnjake iz područja željezničkog prometa, prava i ekonomije.

Naposljetku, u konkretnom slučaju proizlazi da zainteresirana osoba uslijed izbjegličke krize zbog koje je nastao zastoj u redovnoj otpremi teretnih vlakova s kolodvora u Koprivnici prema Mađarskoj nije mogla utjecati na to kada će mađarski upravitelji infrastrukture dati dozvolu za prelazak granice. Imajući u vidu činjenicu da, prema utvrđenju u upravnom postupku u trenutku otpreme vlaka prijevoznika RCC-a na kolodvoru Koprivnica nije bilo niti jednog vlaka tužitelja koji bi bio spreman za otpremu (pri čemu za otpremanje vagona iz kolodvora u obliku vlaka je prethodno potrebno obaviti spajanje vagona s lokomotivom i pripremiti ih za vožnju), ovaj Sud ocjenjuje u cijelosti neosnovanim prigovore tužitelja te nalazi da u konkretnom slučaju nije bilo diskriminacije u određivanju prioriteta u uvjetima ograničenja infrastrukturnog kapaciteta u prekograničnom prometu na graničnom prijelazu Koprivnica-Gyekenyes.

Trebalo je stoga temeljem odredbe članka 74. stavak 1. ZUS-a, riješiti kao pod točkom I. izreke presude.

Budući da tužitelj nije uspio sa žalbom, to je odlučeno kao pod točkom II. izreke presude, odnosno tužitelj je odbijen sa zahtjevom za naknadu troškova upravnog spora na temelju odredbe članka 79. stavak 4. istog Zakona.

U Zagrebu 17. rujna 2020.

Predsjednica vijeća
Ana Berlengi Fellner, v.r.

Za točnost otpravka – ovlašten/ službenik

Tanja Nemčić

